

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558¹

ธนชัย กาญจนยิ่งวิโรจน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการชุมนุมเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย เนื่องจากประเทศไทยเป็นสังคมประชาธิปไตย ยอมรับความแตกต่างหลากหลายของผู้คนในสังคม แม้จะปกครองโดยเสียงของคนส่วนมากก็ย่อมต้องเคารพในความคิดเห็นของคนส่วนน้อย เสรีภาพในการชุมนุมเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และเปิดพื้นที่ในการถกเถียงแลกเปลี่ยน การโน้มน้าวจิตใจของผู้คนในสังคม ให้มีเสียงสนับสนุนข้อเสนอของตน หรือคัดค้านข้อเสนอของผู้อื่น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญและจำเป็น โดยเฉพาะกับประชาชนกลุ่มเปราะบาง คนกลุ่มที่เสียงเรียกร้องต้องการของตนมักไม่ได้รับการรับฟังจากผู้มีอำนาจ อีกทั้งเสรีภาพในการชุมนุมเกี่ยวพันกับเสรีภาพอื่น ๆ ทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสื่อสาร รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการแสดงพลังและต่อรองเพื่อให้เข้าถึงสิทธิทางการเมือง เข้าถึงทรัพยากร และเข้าถึงสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตามโดยลักษณะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลอื่น

ดังนั้นเสรีภาพในการชุมนุมจึงอาจถูกจำกัดได้ในบางลักษณะหรือในบางสถานการณ์เช่นนั้น เหตุในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวโดยกฎหมายในสองกรณีคือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะสงคราม หรือในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือการประกาศใช้กฎอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้โดยตรงแต่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพซึ่งชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วโดยมาตรา 4 ประกอบกับประเทศไทยยังเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant Civil and Political Rights (ICCPR)) ซึ่งได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในข้อ 21 จึงต้องถือว่ามาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเร้ง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล และ รองศาสตราจารย์ศุภพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต) จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ทั้งในฐานะสิทธิและเสรีภาพซึ่งชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองมาก่อนและตามพันธกรณีระหว่างประเทศในประเทศไทยภาคประชาชนได้มีความตื่นตัวในการเรียกร้องสิทธิมากขึ้นและการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและพลังงานขนาดใหญ่ เช่น มีอบต.ด้านเหมืองทอง มีอบสว.ยาง มีอบชว.นา การเคลื่อนไหวด้านแรงงาน เช่น สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน การเคลื่อนไหวเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการชุมนุมทางการเมือง เช่น ภายในปี 2562 - 2563 แฟลชม็อบนักศึกษา ซึ่งการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเรียกร้องสิทธิของประชาชนก็เป็นไปตามสิทธิที่ได้รับรองตามรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบริหารจัดการชุมนุมของประชาชนได้ แต่การชุมนุมฯ ต่าง ๆ บางครั้งได้เกิดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและร่างกายของประชาชน และเจ้าหน้าที่และต่อทรัพย์สินจำนวนมาก ในปีพุทธศักราช 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้มีปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ที่ไม่ชัดเจน

นิยามการชุมนุมสาธารณะของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เข้าร่วมการชุมนุมเอาไว้และการชุมนุมสาธารณะนั้นมีความหมายรวมไปถึงทุกการชุมนุม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ซ่อนเร้นที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพและห้ามปรามการชุมนุมสาธารณะมากกว่าการส่งเสริมและคุ้มครอง กลับมุ่งหมายที่จะบังคับใช้กับกรณีการชุมนุมทางการเมืองเป็นหลัก แต่รัฐกลับนำมาใช้ให้มีการบังคับครอบคลุมไปถึงการชุมนุมขนาดเล็กที่ออกมาเรียกร้องต่อรัฐบาล เช่น การชุมนุมของกลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มที่ออกมาเรียกร้องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ละความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ฯลฯ ดังนั้นควรที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินิยามคำว่าชุมนุมสาธารณะให้ระบุจำนวนว่าเท่าใดถึงเป็นการชุมนุมสาธารณะ โดยที่ต้องระบุว่าวัตถุประสงค์แห่งการชุมนุมนั้นเกี่ยวข้องกับการเมืองให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง อันซ่อนอยู่ภายในของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะนี้

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้เพื่อควบคุมการชุมนุมทางการเมือง หากไม่ระบุให้มีการเฉพาะเจาะจงเท่ากับว่ากฎหมายฉบับนี้จะกลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมประชาชนที่ต้องการแสดงความต้องการออกมาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลนั้น ๆ ไม่ให้มีการกระทบต่อความมั่นคงเสถียรภาพของรัฐบาลในยุคนี้ ๆ

ปัญหาประการสอง ปัญหาอำนาจการรับทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

การกำหนดโทษรับทรัพย์สินในการชุมนุมสาธารณะแม้ทรัพย์สินนั้นจะไม่ใช่อาวุธโดยสภาพตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะบทกำหนดโทษในมาตรา 35 ที่ให้อำนาจศาลรับทรัพย์สินที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทรัพย์สินที่ว่าไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สิน ที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดทรัพย์สินที่ศาลสมควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในกระทำความผิด หรือได้มาโดยกระทำความผิด หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นส่วนหนึ่งที่ผู้กระทำความผิดได้ใช้ก่อเหตุต่าง ๆ

แต่ได้ปรากฏว่าในศาลได้มีคำสั่งรับทรัพย์สินที่เป็นเพียงไม้กวาดหรือบัญชีหุ้นจากกรณีนางพะเยาว์ อัครชาติ ที่เล่นละครใบ้ โดยที่ทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งรับไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพหรือสิ่งนำไปกระทำความผิดประทุษร้ายต่อร่างกายแก่เจ้าหน้าที่

จึงพบว่า ทรัพย์สินดังกล่าวบางอย่างไม่ได้เป็นอาวุธโดยสภาพที่ได้มีไว้หรือได้ใช้กระทำความผิดในการประทุษร้ายต่อร่างกายใด ๆ จึงมองว่าเป็นโทษทางอาญาที่ไม่เหมาะสมและตรงตามวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดต้องได้รับผลของการกระทำ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงว่า ให้รับเฉพาะอาวุธหรือทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้ในกระทำความผิด หรือได้มาโดยกระทำความผิด เช่น อาวุธต่าง ๆ ที่นำเข้ามาในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ไม่ใช่รับทรัพย์สินที่เป็นเครื่องขยายเสียงหรือแผ่นป้ายแสดงข้อความ

ปัญหาประการสาม ปัญหาการให้ศาลยุติธรรมหรือศาลจังหวัดสั่งเลิกการชุมนุม

การที่ไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่อนุญาตให้ชุมนุม จึงทำให้การชุมนุมนั้นกลายเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถมีการประกาศให้เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดซึ่งเป็นศาลยุติธรรมให้ออกคำสั่งห้ามการชุมนุมอันเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้รับการรับรองจากองค์กรศาล ทั้งที่คำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากหลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มาจากฝ่ายปกครองควรมีองค์กรมาตรวจสอบการใช้อำนาจได้เพื่อไม่ให้การใช้อำนาจนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน ซึ่งศาลปกครองก่อตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเอง การตัดอำนาจศาลปกครองออกไปเท่ากับขาดองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายการบังคับใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาบทนิยามคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ไม่ชัดเจน

นิยามคำว่า ชุมนุมสาธารณะ ควรจะระบุในคำนิยามให้ชัดเจนในเรื่องคำจำกัดความจำนวนของผู้ชุมนุมไม่ควรเกิน 50 คน โดยมีวัตถุประสงค์ของการชุมนุมในการเรียกร้องต่าง ๆ ซึ่งต้องไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 โดยให้ความหมายคำนิยามการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะตั้งแต่ 50 คนขึ้นไปในที่สาธารณะ การชุมนุมอาจมีพฤติกรรมเรียกร้อง คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป ต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุมในครั้งนั้นและการชุมนุมนั้นต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือพฤติกรรมก่อให้เกิดความวุ่นวาย

2. ปัญหาอำนาจการริบทรัพย์สินในมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

อำนาจการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ไม่ควรจะริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะ ไม่ว่าจะมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ จึงพบว่าในส่วนของการริบทรัพย์สินที่เกิดจากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นโทษทางอาญาโดยไม่ได้รับระบุให้ชัดเจนว่าต้องเป็นอาวุธโดยสภาพหรืออาวุธโดยการใช้ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะให้ควรแก้ไขเพิ่มเติมว่าให้ริบทรัพย์สินที่สมควรเป็นทรัพย์สินที่บุคคลทำหรือมีไว้เป็นความผิดหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีไว้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยกระทำความผิด

3. ปัญหาการให้ศาลยุติธรรมหรือศาลจังหวัดสั่งเลิกการชุมนุม

คำสั่งห้ามชุมนุมในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งปรากฏในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 คำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นคำสั่งห้ามการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจและคำสั่งเลิกการชุมนุมของศาลย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงมีข้อเสนอแนะแม้ว่าศาลปกครองจะไม่ได้มีทุกจังหวัด “แต่สามารถปรับเปลี่ยนด้วยการให้ยื่นคำร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัด แล้วให้ศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดดำเนินการแจ้งและส่งคำร้องขอไปยังศาลปกครองหรือศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาเป็นการด่วน”

เอกสารอ้างอิง

กรมพล ท่องธรรมชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ. การปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

จรัญ โฆษณานันท์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา ภาคสอง: บทบาททางประวัติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

_____. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

รองพล เจริญพันธุ์. นิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528.

โรเบิร์ต เอส. เพค. “กฎหมายสิทธิพลเมือง บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สหรัฐ 10 มาตราแรก.”
เสรีภาพ ฉบับพิเศษ (2534): 3.

วิญญู เครื่องงาม. คำอธิบายความรู้เบื้องต้นทางนิติปรัชญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

วีระ โลจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

สมยศ เชื้อไทย. ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.